Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

21 501-02 Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken

Nr. 1606

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 april 2016

Hierbij bied ik u het verslag aan van de informele Raad Algemene Zaken van 11 en 12 april 2016.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

kst-21501-02-1606
ISSN 0921 - 7371
'’s-Gravenhage 2016

VERSLAG INFORMELE RAAD ALGEMENE ZAKEN (RAZ) VAN 11 EN 12 APRIL 2016

Informeel diner

Voorafgaand aan het informele diner in Amsterdam heeft de Minister van Buitenlandse Zaken zijn partners van de EU lidstaten én de kandidaatlidstaten kort toegesproken. De Minister begon met het meest actuele onderwerp, namelijk de uitslag van het het raadgevende referendum over het associatieverdrag met Oekraïne. Hij constateerde dat de vereiste opkomstdrempel van 30% is gehaald, waarbij een meerderheid van de opgekomen kiezers «tegen» heeft gestemd. De Minister gaf aan dat deze uitkomst niet is waar het kabinet op had ingezet en dat de ratificatie nu niet zonder meer doorgang kan vinden. Het kabinet zal zich beraden op het advies dat met dit referendum is gegeven en hierover in overleg treden met het parlement. Vervolgens zal ook worden gesproken met de Europese partners en Oekraïne. Verder heeft de Minister – tegen de achtergrond van de verschillende crises waar de lidstaten in de EU zich mee geconfronteerd zien – de nadruk gelegd op het belang van een Unie en lidstaten die resultaten leveren. Men moet eerst «thuis» beginnen en niet alle heil van Brussel verwachten. Er is geen behoefte aan een verdragswijziging; de benodigde instrumenten zijn voorhanden, het gaat nu om onze collectieve actieve inzet. Hij besloot met de opmerking dat wanneer er geen solidariteit wordt getoond en er geen verantwoordelijkheid wordt genomen door álle lidstaten, het risico van fragmentatie in de EU groter wordt.

Tijdens het informele diner heeft op uitnodiging van de Minister de politicoloog, publicist en voorzitter van het «Centre for Liberal Strategies» in Sofia, Ivan Krastev de disgenoten toegesproken. Krastev hield een betoog aan de hand van drie boeken van de Nobelprijswinnaar Saramago («Death with Interruptions», «Seeing», en «the Stone Raft» en één film, «12» van de Russische regisseur Mikhalkov.

Het feit is volgens Krastev dat datgene waar we van dromen tegelijkertijd dat is wat we vrezen en wat aan de basis staat van ons succes ook aan de basis staat van onze kwetsbaarheid. Dit schept ook een fundamenteel probleem: we weten niet hoe we moeten spreken over de interdependentie-crisis, we hebben onze tong verloren. Als we voortgaan met het insisteren dat mondialisering een win-win is, zal het publiek ons niet geloven. Maar als we voortgaan met het insisteren dat onderlinge afhankelijkheid slechts problemen en onveiligheid brengt, dan is de EU gedoemd omdat interdependentie het hart van het Europese project is. Daarom is de wijze waarop we het beleid rechtvaardigen essentieel, aldus Krastev.

Voorts merkte hij op dat politici gehoor willen geven aan protestbewegingen door instrumenten van directe democratie te introduceren maar dat het idee dat het vertrouwen van de bevolking kan worden teruggewonnen door referenda zal leiden tot zelf georganiseerde nederlagen. Krastev ging vervolgens in op desintegratie. Hij meent dat disintegratie vaak onbedoeld tot stand komt en altijd vanuit het centrum begint (dé reden waarom hij zich zorgen maakt over een isolement van Duitsland). Tot slot stelde Krastev dat degenen die Rusland willen isoleren niet begrijpen dat Poetins beleid er een is van isolationisme via het nationaliseren van de elites en het verminderen van de Russische externe afhankelijkheid. Anderzijds beseffen diegenen die geloven dat de spanningen verminderen wanneer we teruggaan naar «business as usual» niet dat «business as usual» precies dat is wat Poetin vreest, aldus Krastev.

De deelnemers hebben de innovatieve invulling van het diner op prijs gesteld. Het was een goede opmaat voor de interactieve discussies de volgende dag inzake voorbereiding en opvolging Europese Raad én het Meerjarig Financieel Kader (MFK).

Voorbereiding en follow up van Europese Raden

Tijdens de Informele RAZ zelf werd gesproken over het verbeteren van de voorbereiding en opvolging van de conclusies van de Europese Raad (ER) via de RAZ. Tijdens de crises van de afgelopen periode bleek de ER regelmatig een bepalende rol te spelen bij het vinden van de oplossingsrichting. De voorbereiding en opvolging van de besluiten van de ER is daarom des te belangrijker geworden. Regelmatig blijft de implementatie echter achter, hetgeen de effectiviteit en de geloofwaardigheid van de Unie ondermijnt. De rol die de verdragen hierin voor de RAZ voorzien, wordt tot op heden niet adequaat ingevuld. Het Nederlands voorzitterschap heeft daarom de versterking van de rol van de RAZ bij de voorbereiding en opvolging van de ER als een van de prioriteiten van de RAZ gemaakt.

Minister Koenders benadrukte tijdens zijn introductie dat het niet ging om een grote omwenteling, maar om het zoeken naar praktische en werkbare methoden t.b.v. van een versterkte voorbereiding en opvolging van de Europese Raad door de Raad Algemene Zaken. Daar waar in de praktijk al een structureel mechanisme bestaat voor de voorbereiding van de ER, ontbreekt een systeem voor effectieve opvolging evenwel. Het voorstel van het voorzitterschap is daarom direct na een ER een «note» op te stellen van besluiten die opvolging behoeven, met tijdlijn en verantwoordelijkheden, waarover een politiek debat kan worden gevoerd in de RAZ. Qua voorbereiding zou het operationele contact tussen de (voorzitter van de) RAZ en de Voorzitter van de ER voorafgaand en na afloop van de ER verbeterd moeten worden.

Eerste vicevoorzitter van de Commissie Timmermans schaarde zich hierachter en wees op het belang van versterking van zowel het *upstream* (voorbereidings-) als het *downstream* (opvolgings-) werk. Er bestaat een noodzaak de dynamiek van overpromise – underdeliver te doorbreken. Het is aan lidstaten hiervoor de RAZ beter te gebruiken; hij wees daarbij op de mogelijkheid die het Inter Institutioneel Akkoord Beter Wetgeven (IIA BW) biedt voor de Raad om een actieve rol te nemen bij de implementatie van besluiten van de ER en het wetgevend proces (*programming*, *refit*-bepalingen).

Uit de tafelronde bleek een grote mate van consensus te bestaan t.a.v. de voorstellen van het voorzitterschap inzake de versterkte rol voor de RAZ, de uitgangspunten daarvoor en de ideeën van het voorzitterschap over het voorbereidingsproces (verbetering operationeel contact) alsmede de opvolging van ER-conclusies (follow-up note en politiek debat in RAZ).

Lidstaten zijn het erover eens dat de RAZ – als enige horizontale Raadsformatie – zijn rol zoals voorzien in de Verdragen ook echt moet gaan waarmaken. Vele lidstaten refereerden eraan dat verschillende voorzitterschappen hiertoe reeds pogingen hebben, maar dat de goede vorm, passend bij de huidige rol van de ER, nog niet gevonden is. Lidstaten willen hier echter serieus werk van maken en doen hiervoor tijdens de bespreking vele voorstellen.

Leidende principes die daarbij telkens terugkeren zijn: pragmatisme, geen theoretische bespiegelingen of wijziging van de regels, het voorkomen van bureaucratische oplossingen, die weinig of geen toegevoegde waarde

hebben, respect voor de rol van de vakraden – geen hiërarchie in de rolverdeling RAZ en vakraden en realistische oplossingen die direct toegepast kunnen worden.

Aanvullende ideeën voor de verbetering van de voorbereiding en implementatie ER waren onder andere: goede betrokkenheid van en voorbereiding en implementatie in de relevante vakraden, een goede werkverdeling tussen RAZ, vakraden en Coreper en het uitnodigen andere Commissarissen (ad hoc) om de stand van zaken ten aanzien van de implementatie op een bepaald terrein te bespreken. Veel lidstaten steunen de Commissie wat betreft het daadwerkelijk ter hand nemen van de afspraken in het IIA BW.

Verder deden verschillende lidstaten voorstellen voor de versterking van de rol van de RAZ in het algemeen. Verschillende lidstaten benoemden expliciet de noodzaak van thematische bespreking van dwarsdoorsnijdende dossiers zoals de EMU of het Europees Semester. Andere lidstaten benadrukken het belang van brede horizontale discussies in de RAZ zoals over de Rule of Law. Ook wordt door verschillende lidstaten gepleit voor het doen van «health checks» over de voortgang en implementatie van de Strategische agenda.

Na een vrijwel volledige tafelronde concludeerde Minister Koenders dat er brede consensus bestaat over de voorzitterschapsideeën voor de voorbereiding en versterking van de ER. Deze ideeën, aangevuld met andere ideeën geopperd tijdens de bespreking zullen worden neergelegd in een *paper* van het voorzitterschap en zo spoedig mogelijk worden toegepast.

Meerjarig Financieel Kader

Ook is gesproken over het toekomstig Meerjarig Financieel Kader (MFK). De bespreking vond plaats op basis van de resultaten van de Voorzitterschapsconferentie over het MFK van 28 januari jl., en specifiek de daaruit voortgekomen «*Amsterdam Map*» met daarin principes voor een toekomstig MFK (Kamerstuk 34 139, nr. 11).

Na een interactieve opening spraken de lidstaten in kleine groepen over de principes uit de «*Amsterdam Map*» die zij het meest kansrijk achten voor de toekomst. Dit overleg in klein verband bood de ruimte dieper in te gaan op de ideeën, en om vrijer te spreken. Uit het resultaat van deze besprekingen kan worden opgemaakt dat er binnen de Raad bereidheid is om gericht na te denken over verbeteringen in het MFK, en dat hier ook een rijk pallet aan ideeën voor bestaat. Tegelijkertijd maakten enkele behoudende reacties op specifieke punten in de discussie ook duidelijk hoezeer een deel van de lidstaten hecht aan bestaande verworvenheden.

Bij de plenaire terugkoppeling in aanwezigheid van verantwoordelijk Commissaris en vicevoorzitter van de Europese Commissie Georgieva bleek uit flink wat groepen dat er steun was de Europese uitgaven in het MFK in lijn te laten zijn met de strategische prioriteiten van de Unie. Veel groepen stelden evenzeer dat de EU-begroting moet kunnen inspelen op nieuwe prioriteiten, waarbij de digitale interne markt als voorbeeld werd genoemd. Er werd echter ook gezegd dat dit uitgangspunt niet ten koste mag gaan van traditionele prioriteiten van de Unie, zoals groei, solidariteit en convergentie. Mogelijk helpt een onderscheid tussen doelen op korte termijn en op lange termijn bij de uitwerking, waarbij ook moet worden gekeken naar het uitfaseren van specifieke programma's.

Flexibiliteit kwam eveneens in veel van de bijdragen terug. Ook op dit punt blijft het krachtenveld verdeeld, waarbij een deel van de lidstaten pleitte voor meer flexibiliteit tussen de hoofdstukken van het MFK, en een ander deel stelde dat meer flexibiliteit niet ten koste mag gaan van nationale enveloppes. Een groot deel van de lidstaten ziet echter graag grotere marges om te kunnen reageren op onvoorziene omstandigheden. Deze flexibiliteit dient dan wel gelimiteerd te zijn en gepaard te gaan met duidelijke regels, zodat de flexibiliteit binnen de kaders van het MFK blijft. Het Europees Fonds voor Strategische Investeringen (EFSI) werd genoemd als manier om meer slagkracht en flexibiliteit voor het MFK te realiseren. Verschillende lidstaten pleitten tot slot voor het vasthouden aan de termijn van zeven jaar, mits voldoende flexibiliteit gewaarborgd is.

Andere onderwerpen die ter sprake kwamen waren het belang van «*better spending*» en een sterkere focus op prestaties en resultaten, met inachtneming van het werk van de Europese Rekenkamer. Diverse groepen noemden ook het principe van subsidiariteit als belangrijk uitgangspunt, evenals de noodzaak tot vereenvoudiging van het MFK. Slechts enkele groepen gingen in op de Eigen Middelen.

Uit de bespreking bleek dat het gebrek aan een heldere definitie voor «*European Added Value*» toepassing van dit principe bemoeilijkt. Een enkele groep vond het huidige MFK een goede basis voor het volgende, omdat het nu al voor individuele lidstaten veel toegevoegde waarde (*added value*) biedt. Een andere groep stelde echter dat bij een definitie voor *European Added Value* vooral moest worden gezocht naar een definitie waarbij in de uitgaven nationale grenzen worden doorbroken.

Voor het vervolg van de discussie over het MFK na 2020 willen veel lidstaten dat verder wordt gewerkt aan de betekenis van de principes, en dat lessen uit recente crises en ontwikkelingen in een volgend MFK worden meegenomen. Verschillende lidstaten benadrukten hierbij het belang van (vervolg)bespreking van het MFK in de RAZ, gezien de coördinerende rol in c.q. horizontale blik op het Europees beleid. Het idee om bij het volgend MFK eerst te kijken naar wat de Europese Unie wil bereiken, en pas daarna naar de (vormgeving en financiering) van de bijpassende instrumenten, kon eveneens op steun rekenen. Meer *foresight* kan hierbij van pas komen.

De Europese Commissie stelde aan het eind voor een lastige taak te staan: er blijkt weliswaar behoefte aan aanpassing van het MFK, maar binnen bepaalde kaders en zonder goede aspecten van het huidige systeem overboord te gooien.

Algemeen kreeg het Nederlandse EU-voorzitterschap veel waardering voor de open, inclusieve, en vernieuwende wijze waarop het deze discussie heeft aangepakt. In combinatie met het vroege begin van deze discussie heeft Nederland ruimte geschapen voor een toekomstgerichte blik en heeft het de toon kunnen zetten voor de start van het volgend MFK. Het inkomend EU-voorzitterschap kondigde aan in juli en oktober a.s. bijeenkomsten te willen organiseren over de *midterm review* van het huidige MFK, en het MFK na 2020. Nederland zal de uitkomsten van de MFK-besprekingen tijdens het EU-Voorzitterschap verwerken tot een Voorzitterschapsverslag dat ter input dient voor dit vervolg.